

Frumvarp til laga

um örnefni.

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

I. KAFLI.

Markmið og skilgreiningar.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er:

- að stuðla að verndun örnefna og nafngiftahefða í landinu sem hluta af íslenskum menningararfi og tryggja að honum verði viðhaldið handa komandi kynslóðum,
- að ný örnefni séu í samræmi við íslenska málfræði og íslenska málvenju,
- að ný örnefni séu í samræmi við staðhætti og örnefnahefð á svæðinu,
- að samræma stjórnslu við skráningu örnefna þannig að ferli nafngifta sé opið, gagnsætt og skilvirkt.

2. gr.

Skilgreiningar.

Í lögum þessum hafa eftirfarandi hugtök þá merkingu sem hér greinir:

- Staðfang* er staðsetning aðkomu mannvirkis, hluta mannvirkis, lóðar, áfangastaðar o.fl. Það hefur upplýsingar um nafn, númer og hnit. Staðfang er tegund örnefnis.
- Örnefni* er nafn, orð eða orðasamband, á landfræðilegum punkti, línu eða svæði sem hægt er að setja á landakort og vísar til eins ákveðins staðar innan ákveðins samfélags; lands, héraðs, sveitabæjar, þéttbýlisstaðar, húss, götu, torgs, vegar, fjalls, dals, stöðuvatns, fjarðar, hafsvæðis, skers, miðs o.s.frv.
- Örnefnagrunnur* er miðlægur gagnagrunnur sem inniheldur örnefni og gögn tengd þeim.

II. KAFLI.

Stjórnslu.

3. gr.

Yfirstjórn.

Ráðherra fer með yfirstjórn örnefnaverndar í landinu samkvæmt lögum þessum.

4. gr.

Örnefnanefnd.

Ráðherra skipar örnefnanefnd til fjögurra ára í senn. Ráðherra umhverfismála tilnefnir einn fulltrúa og ráðherra sveitarstjórnarmála einn fulltrúa. Ráðherra skipar tvo fulltrúa án tilnefningar og skal annar þeirra vera formaður en varaformaður skal skipaður úr hópi nefndarmanna. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Ekki er heimilt að skipa sama mann aðalmann lengur en tvö samfelld starfstímabil. Nefndarmenn skulu hafa sérþekkingu á íslensku máli, örnefnum og staðfræði.

Örnefnanefnd skal fara með þau verkefni sem henni eru falin lögum samkvæmt. Nefndin skal m.a.:

- a. stuðla að því að markmiðum laga þessara verði náð,
- b. úrskurða um örnefni til birtingar í opinberum örnefnagrunni hafi risið ágreiningur um það efni og honum skotið til nefndarinnar,
- c. úrskurða um nýtt bæjarnafn, götunafn eða annað það nafn sem notað er til skráningar í staðfangaskrá, hafi risið ágreiningur um það efni og honum skotið til nefndarinnar,
- d. veita umsögn um fyrirhugað nafn á nýjum þéttbýliskjarna eða hverfi innan sveitarfélags,
- e. veita umsögn um nafn sveitarfélags, sbr. 6 gr.,
- f. úrskurða um breytingar á framangreindum atriðum, hafi risið um þær ágreiningur og honum skotið til nefndarinnar,
- g. hafa samskipti við erlenda aðila á sviði örnefnaverndar og samræmingar nafngifta.

Kostnaður af starfsemi örnefnanefndar greiðist úr ríkissjóði.

Ráðherra skal setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar.

5 gr.

Málsmeðferð.

Örnefnanefnd tekur ákvörðun um það hvort erindi sem henni berast gefi nægar ástæður til meðferðar nefndarinnar. Við afgreiðslu mála samkvæmt lögum þessum er nefndinni heimilt að raða málum í forgangs röð. Þá er nefndinni heimilt að taka upp mál að eigin frumkvæði.

Meirihluti atkvæða ræður úrslitum mála. Falli atkvæði jafnt sker ákvæði formanns úr.

Hafni örnefnanefnd tillögu að nafngift ber henni að senda aðila máls úrskurð sinn ásamt rökstuðningi og mögulegri málamiðlun. Aðili máls skal innan átta vikna bregðast við úrskurði örnefnanefndar og koma með nýja tillögu að nafni ásamt rökstuðningi.

Örnefnanefnd er heimilt að leita álits sérfræðinga utan nefndarinnar ef þurfa þykir.

Ákvarðanir örnefnanefndar samkvæmt lögum þessum eru endanlegar á stjórnsýslustigi og eru ekki kærnanlegar til ráðherra.

Málsaðild eiga landeigendur, sveitarfélög og aðrir skráningaraðilar, en um málsaðild fer að öðru leyti að hætti stjórnsýslulaga.

Um málsmeðferð fer að öðru leyti eftir stjórnsýslulögum.

6. gr.

Nafn sveitarfélags.

Sveitarstjórn ákveður nafn sveitarfélags að fenginni umsögn örnefnanefndar. Ef könnun er gerð á viðhorfi íbúa sveitarfélags til nýs nafns eða breytingar á eldra nafni, t.d. vegna sameiningar sveitarfélaga, skal leita umsagnar örnefnanefndar um þau nöfn sem greiða skal atkvæði um.

Örnefnanefnd skal skila rökstuddu áliti sínu til hlutaðeigandi sveitarstjórnar eða sveitarstjórna innan þriggja vikna. Nefndin skal senda afrit af áliti sínu til ráðherra sveitarstjórnarmála.

Eigi má breyta nafni sveitarfélags nema með staðfestingu ráðherra sveitarstjórnarmála.

7. gr.

Nafngiftir nýrra náttúrufrýrbæra.

Ef nýtt náttúrufrýrbæri þarfnast nafns ber viðkomandi sveitarstjórn að hafa frumkvæði að nafngift í samvinnu við stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum.

Tillögu að nýju nafni ber að senda ráðherra til staðfestingar.

Að öðrum kosti liggur frumkvæði hjá ráðherra.

8. gr.

Söfnun örnefna.

Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum skal vera til ráðgjafar um söfnun, skráningu og varðveislu örnefna og jafnframt um nýjar nafngiftir, sbr. lög nr. 40/2006.

9. gr.

Örnefnagrunnur.

Landmælingar Íslands, í samráði við Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum, skulu skrá örnefni í miðlægan gagnagrunn og viðhalda honum.

Innihald gagnagrunnsins skal vera aðgengilegt sem opin gögn og án gjaldtöku.

Í örnefnagrunn skal m.a. skrá:

- a. örnefni með réttum rithætti,
- b. legu örnefnis,
- c. nafnbera.

Ráðherra skal með reglugerð kveða nánar á um innihald, skráningu og tilhögun örnefnagrunns samkvæmt þessari grein.

III. KAFLI.

Gildistaka og lagaskil.

10. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Frá sama tíma falla úr gildi lög um bæjanöfn o.fl., nr. 35/1953, með síðari breytingum.

11. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006.*
 - a. Við 1. mgr. 4. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Skráning, viðhald og miðlun örnefnagrunns í samráði við Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum.
 - b. D-liður 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna verður: Örnefni úr örnefnagrunni.
2. *Lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.*
 - a. 2. mgr. 12. gr. laganna orðast svo: Hver fasteign tengist minnst einu staðfangi samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar. Heiti fasteignar ræðst af þeim staðföngum sem eigninni tengjast. *Staðfang* í lögum þessum er staðsetning aðkomu mannvirkis, hluta mannvirkis, lóðar, áfangastaðar o.fl. Það hefur upplýsingar um nafn, númer og hnit. Staðfang er tegund örnefnis.
 - b. 3. mgr. 12. gr. laganna orðast svo: Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um skráningu staðfanga.

- c. 1. mgr. 16. gr. laganna orðast svo: Sveitarstjórn skal tilkynna Þjóðskrá Íslands um breytingar á skráningu staðfanga.
 - d. 3. mgr. 16. gr. laganna orðast svo: Í fasteignaskrá skal halda ferilskrá yfir breytingar á fasteignum þar sem fyrri heiti, staðföng og auðkenni og tengsl þeirra við gildandi staðföng eru varðveitt.
3. *Lög um lögheimili, nr. 21/1990.*
- a. 1. mgr. 3. gr. laganna orðast svo: Lögheimili skal, svo framarlega sem unnt er, vera skráð á gilt staðfang í staðfangaskrá Þjóðskrár Íslands.
4. *Jarðalög, nr. 81/2004.*
- a. 21. gr. laganna fellur út.
5. *Skipulagslög, nr. 123/2010.*
- a. Í stað orðanna „Landskrá fasteigna“ í 1. mgr. 47. gr. laganna kemur: fasteignaskrá.
 - b. 2. mgr. 48. gr. laganna orðast svo: Sérhver afmörkuð landareign skal hafa vísun í a.m.k. eitt staðfang í samræmi við 12. gr. laga um skráningu og mat fasteigna.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Forsögu frumvarpsins má rekja til fundar örnefnanefndar hinn 7. nóvember 2011 um nauðsyn þess að endurskoða lög um bæjanöfn o.fl., nr. 35/1953. Á fundinum ákvað örnefnanefnd að beina þeim tilmælum til mennta- og menningarmálaráðherra að skipa starfshóp um endurskoðun laganna. Um svipað leyti hafði formaður örnefnanefndar samband við Þjóðskrá Íslands til að forvitnast um ástæðu þess að tiltekið misræmi væri í skrásetningu bæjanafna. Í kjölfarið var ákveðið að funda með fulltrúa Þjóðskrár Íslands hinn 14. nóvember 2011. Niðurstaða fundarins var sú að nauðsynlegt væri að endurskoða löggin í ljósi breyttra búsetuhátta, mikillar fjölgunar lögbýla og annarra býla utan kaupstaða, kauptúna og þorpa. Mörg lögbýli hafa einnig lent innan sveitarfélaga með kaupstöðum, kauptúnum og þorpum við sameiningu sveitarfélaga. Allt þetta hefur gert starf örnefnanefndar erfiðara en þurft hefði, því að stjórnvísan hefur takmarkaðar reglur til að miða við og löggin eru óljós hvað varðar nafngiftir og skrásetningu þeirra. Skrásetningarferli milli stofnana er aukinheldur óskýrt, sem hefur leitt til þess að tiltekið misræmi hefur myndast á milli þinglýstra gagna og fasteignaskráningar. Á framangreindum fundi var því tekið undir þá ákvörðun örnefnanefndar að nefndin færi þess á leit við mennta- og menningarmálaráðherra að löggin yrðu endurskoðuð.

Hinn 8. júní 2012 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra starfshóp til að vinna að endurskoðun laga um bæjanöfn o.fl., nr. 35/1953. Í starfshópnum voru Þórunn Sigurðardóttir íslenskufræðingur, formaður örnefnanefndar, Svavar Sigmundsson, fyrrverandi forstöðumaður Örnefnastofnunar Íslands, Tryggvi Már Ingvarsson, sérfræðingur hjá Þjóðskrá Íslands, og Margrét Magnúsdóttir, lögfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneyti. Þórunn Sigurðardóttir var formaður starfshópsins.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

1. Hlutverk örnefnanefndar samkvæmt gildandi lögum.

Lög um bæjanöfn o.fl., nr. 35/1953, eru komin til ára sinna þótt nokkrar breytingar hafi verið gerðar á þeim gegnum tíðina, einkum árið 1998. Reglugerð nr. 136 um störf örnefnanefndar er frá 22. febrúar 1999. Verkefni örnefnanefndar samkvæmt gildandi reglum snúast aðallega um opinbera skráningu á bæjarnöfnum utan þéttbýlis og nöfn sveitarfélaga

og þéttbýliskjarna. Önnur örnefni koma aðeins til kasta nefndarinnar rísi um þau ágreiningur og honum sé beint til nefndarinnar. Meginverkefni örnefnanefndar er að fara yfir tilkynningar um nöfn á nýbýlum og beiðnir um breytingar á nöfnum lögbýla, utan kaupstaða, kauptúna og þorpa, til samþykktar eða synjunar. Þetta verksvið, eins og það er skilgreint í lögnum, samrýmist því ekki nútímaaðstæðum í samfélaginu.

2. Ástæður fyrir endurskoðun laganna.

Helstu ástæður fyrir endurskoðun laganna eru að búsetuhættir í landinu hafa breyst umtalsvert og óljós hugtakanotkun. Lögbýlum og öðrum býlum utan kaupstaða, kauptúna og þorpa hefur fjölgað mikið, og margir eiga tvö heimili, eitt í þéttbýli og annað í dreifbýli. Einnig eru mörg dæmi um að fólk eigi lögheimili utan kaupstaða, kauptúna og þorpa án þess að um lögbýli sé að ræða. Samkvæmt 4. gr. laga um lögheimili, nr. 21/1990, getur fólk aðeins átt eitt lögheimili en bæjarnöfn sem örnefnanefnd fjallar um er á lögbýlum þar sem fólk á lögheimili. Af þessum sökum er ekki alltaf ljóst hvort erindi sem nefndinni berast um tilkynningu á nafni á býli heyri undir verksvið hennar. Þetta hefur skapað misræmi víða því að stjórnvíslan hefur engar ákveðnar reglur og lög að miða við, eins og nefndin hefur orðið vör við í starfi sínu.

Annað vandamál stafar af skipulagi dreifbýlis og þéttbýlis nú á dögum. Mörg býli, bæði lögbýli og önnur býli í sveitum landsins, eru nú eftir sameiningar innan þéttbýlli sveitarfélaga, þar sem bæði er að finna dreifða byggð og byggð í kaupstöðum, kauptúnum og þorpum. Samkvæmt laganna hljóðan eru býli innan þéttbýlismarkna utan verksviðs örnefnanefndar. Þarna gætir misræmis milli býla í dreifbýlissveitarfélögum og býla sem tilheyra þéttbýlli sveitarfélögum.

Þá er óljóst, samkvæmt gildandi lögum, hvar ábyrgð á skrásetningu bæjarnafna liggur, hjá sveitarfélögum eða örnefnanefnd. Enn fremur er ekki kveðið á um boðleiðir milli stofnana sem koma að skráningu býla í lögnum eða reglugerðinni. Komið hefur í ljós að skráningarferlið er ekki mjög skilvirkt og hefur iðulega myndast misræmi milli þinglýstra gagna og fasteignaskrár hjá Þjóðskrá Íslands.

Til örnefnanefndar hafa leitað aðilar sem eiga í landamerkjadeilum sem felast í því að deiluaðilar eru ekki sammála um hvar örnefni sem hafa skilið að landareignir eru staðsett, svo dæmi sé tekið. Ekki er ljóst í lögnum hvort örnefnanefnd beri að skera úr um slík atriði en núverandi nefnd telur að það eigi ekki að vera á hennar könnu, enda enginn lögfræðingur í nefndinni og ekki auðvelt að skera úr um slík atriði jafnvel þótt farið sé í vettvangsferðir.

Tryggja þarf að tíðar breytingar á mörkum sveitarfélaga eða umdæmum sýslumanna hafi ekki áhrif á hvernig túlka skuli lögin. Markmiðið með endurskoðun laganna er fyrst og fremst að aðlaga lög um bæjanöfn o.fl. að breyttum búsetuháttum í landinu og breyttu skipulagi þéttbýlis- og dreifbýlissvæða, sem sameiningar sveitarfélaga á undanförunum árum hafa m.a. valdið. Enn fremur að stuðla að því að ákvæði laganna séu aðlöguð breyttu umhverfi fasteignaskráningar og boðleiðir milli stofnana sem koma að þessum málum séu skýrar. Þá þarf að gæta samræmis milli laga, svo sem laga um lögheimili, laga um menningarminjar, sveitarstjórnarmál o.fl. Að lokum þarf að útskýra á greinargóðan hátt ábyrgð og hlutverk örnefnanefndar varðandi ágreiningsmál um örnefni ellegar taka þann þátt út úr lögum. Því er nauðsynlegt að hlutverk örnefnanefndar sé skýrt og verkefni hennar vel skilgreind.

3. Aðferðir við skráningu og nafngiftir fasteigna.

Við endurskoðun laganna skoðaði starfshópurinn einkum fjóra mögulega valkosti við skráningarferli og nafngjafir fasteigna.

Í fyrsta lagi tók nefndin fyrir núgildandi fyrirkomulag þar sem þinglýst samþykki örnefnanefndar er skilyrði fyrir nýskráningu lögbýla. Helstu gallar þess eru óskýrar boðleiðir milli stofnana og því skapast hættu á að skráningar séu með ólíkum hætti í mismunandi stofnunum, t.d. er ekki nauðsynlegt að þinglýst nafnleyfi skili sér frá þinglýsingarstjóra til viðkomandi sveitarfélags. Stærsti hluti nafngifta fasteigna fellur utan verksviðs örnefnanefndar samkvæmt gildandi lögum, en jafnframt er ekki alltaf ljóst hvort viðkomandi nafngift sé á verksviði örnefnanefndar eða sveitarfélags. Að lokum er einkvæmni bæjarnafna innan umdæmis sýslumanna of víðtæk aðgreining því að mörg sömu bæjarnöfnin eru til frá fornu fari innan sömu sýslu. Einnig hefur fyrirbærið sýsla takmarkað notagildi í þessum efnunum nú á dögum.

Í öðru lagi kom til álita að útfæra núgildandi fyrirkomulag að einhverju marki, m.a. með því að víkka starfssvið örnefnanefndar verulega. Þannig ætti nefndin að fjalla um nafngjafir allra staðfanga utan þéttbýlis, sem bærust frá sveitarfélögum gegnum skráningarkerfi fasteignaskrár. Ákvarðanir nefndarinnar bærust svo sveitarfélögum rafrænt á sama hátt. Aðgreining dreifbýlis og þéttbýlis þyrfti að vera skýr og hugtökin staðfang, götunafn og bæjarnafn vel skilgreind. Þessi leið gæti orðið flókin og hætt við að ótæk nöfn festust í sessi áður en örnefnanefnd felldi úrskurð sinn. Einnig féllu öll ný nöfn í þéttbýli utan verksviðs nefndarinnar, en með sameiningu sveitarfélaga hafa mörg lögbýli lent innan sömu sveitarfélaga og þéttbýli.

Í þriðja lagi var rætt um nýtt skipulag skráningarferils sem væri með þeim hætti að bæjar- og götunöfn yrðu skráð í deiliskipulagi og örnefnanefnd yrði lögbundinn umsagnaraðili. Sveitarfélög hefðu heimild til að stofna götu- og bæjarnöfn í fasteignaskrá á grundvelli samþykkt skipulags. Í þessu samhengi yrði að breyta skipulagi til þess að breyta götunöfnum eða staðföngum. Þessi leið er því fremur óskilvirk og fæli í sér verulega aukningu á starfsemi örnefnanefndar árið um kring.

Í fjórða lagi var rætt um eftirlitshlutverk örnefnanefndar og ráðgefandi hlutverk Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum við nafngiftir staðfanga. Þessi leið þótti bæði skilvirkust og auðveldust í framkvæmd, auk þess sem hún fellur vel að markmiðum frumvarps þessa. Hún verður útfærð nánar í frumvarpinu.

III. Meginefni frumvarpsins.

Megintilgangur frumvarpsins er að aðlaga lög um bæjanöfn o.fl., nr. 35/1953, að nútímabúsetuháttum og skipulagsmálum í landinu. Hlutverk örnefnanefndar, og þeirra aðila sem að nafngiftum koma, yrði mun skýrara en í gildandi lögum. Í stað þess að örnefnanefnd fjalli um tilkynningar á öllum nýjum nöfnum lögbýla til samþykktar eða synjunar, og beiðnir um breytingar á nöfnum lögbýla, yrði hlutverk nefndarinnar í þessum efnunum að úrskurða um ágreining sem til hennar er vísað af málsaðilum. Allar sveitarstjórnir kæmu þá beint að þessum málum og bæru ábyrgð á nafngiftum og skráningu fasteigna í sínu umdæmi, eins og hefur tíðkast um götunöfn í þéttbýli. Samkvæmt frumvarpinu bæri sveitarstjórnnum að skrá öll staðföng í miðlægan gagnagrunn á vegum Þjóðskrár Íslands, sem gerði skráningarferli opið, gagnsætt og skilvirkt. Enn fremur færðust ný nöfn staðfanga í örnefnagrunn sem vistaður er hjá Landmælingum Íslands. Þetta myndi einfalda skráningarferlið og koma í veg fyrir misræmi í skráningu milli stofnana.

Jafnframt er lagt til að niður falli sú skylda að þinglýsa þurfi nýjum nöfnum og breytingum á nöfnum hjá þinglýsingarstjóra viðkomandi umdæmis. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ný lög tryggi að tíðar breytingar á mörkum sveitarfélaga eða umdæmum sýslumanna hafi ekki áhrif á túlkun laganna.

Helstu nýmæli frumvarpsins eru:

Í fyrsta lagi er lögð áhersla á örnefni sem huglæggar menningarminjar sem verðugt er að varðveita handa komandi kynslóðum.

Í öðru lagi er mælt fyrir um markmiðsákvæði sem er nýmæli. Einnig eru lykillugtök skilgreind.

Í þriðja lagi er mælt fyrir um að samræma skuli skráningu örnefna og fasteigna í stjórnslunni.

Í fjórða lagi er það nýmæli að ráðherra menningarmála skipi tvo fulltrúa í örnefnanefnd án tilnefningar í stað eins áður. Þess í stað fellur niður það ákvæði að Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum tilnefni einn fulltrúa. Þá er nýmæli að ráðherra sveitarstjórnarmála tilnefni fulltrúa í nefndina. Sú nýbreytni er jafnframt lögð til að nefndarmenn *skuli* hafa sérþekkingu á íslensku máli, auk örnefna og staðfræði. Af þessu leiðir að ekki er lengur mælt fyrir um setu áheyrnarfulltrúa Íslenskrar málnefndar í nefndinni.

Í fimmta lagi er í frumvarpinu kveðið á um hlutverk örnefnanefndar í alþjóðlegu samstarfi um landfræðileg nöfn.

Í sjötta lagi að fela öllum sveitarfélögum ábyrgð á nafngiftum staðfanga.

Í sjöunda lagi er í frumvarpinu hugað beinlínis að öryggissjónarmiðum með því að mæla fyrir um skýrar reglur um skráningarferli og staðarvísun.

Í áttunda lagi er kveðið á um nýjar almennar málsmeðferðarreglur örnefnanefndar.

Í níunda lagi er ráðgert að festa í lög málsmeðferð nafngifta nýrra náttúrufyrirbæra.

Í tíunda lagi er mælt fyrir um að skerpt verði á ráðgefandi hlutverki Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum varðandi söfnun, skráningu og varðveislu örnefna og nýjar nafngiftir.

Í ellefta lagi er mælt fyrir um að örnefnagrunnur Landmælinga Íslands verði óháður mælikvarða. Hingað til hefur hann verið bundinn í lögum við mælikvarðann 1:50.000.

Í tólfta lagi er lagt til að innihald örnefnagrunnsins verði aðgengilegt sem opin gögn og án gjaldtöku.

IV. Samráð.

Örnefnanefnd fékk fyrrverandi formann örnefnanefndar, Þóru Björk Hjartardóttur, og fyrrverandi forstöðumann Örnefnastofnunar Íslands og sviðsstjóra nafnfræðisviðs Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum, Svavar Sigmundsson, á fund til sín 7. nóvember 2011 í því skyni að fá álit þeirra á nauðsyn þess að endurskoða lög um bæjanöfn og reglugerð um örnefnanefnd. Í framhaldi af þeim fundi fékk nefndin Ástu Sólveigu Andrésdóttur, lögfræðing hjá Þjóðskrá Íslands, á fund sinn 14. nóvember 2011 til að fá álit Þjóðskrár Íslands á þessu máli. Minnisblöð frá þessum fundum gögnuðust starfshópi um endurskoðun laganna.

Starfshópur um endurskoðun laga um bæjanöfn o.fl., 35/1953, hafði samráð við fulltrúa þeirra stofnana sem helst koma að málefnum nafngifta býla, þéttbýlissvæða og gatna, sem og skráningar staðfanga. Auk Þjóðskrár Íslands eru það örnefnanefnd, nafnfræðisvið Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum, Skipulagsstofnun Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Landmælingar Íslands.

Starfshópurinn átti fund með örnefnanefnd 12. október 2012 en auk þess hefur nefndin tvisvar fundað um drög starfshópsins að tillögum um skráningarferli staðfanga og komið athugasemdum sínum á framfæri við starfshópinn. Örnefnanefnd lagði í athugasemdum sínum m.a. áherslu á að hlutverk hennar fælist ekki aðeins í eftirliti með nafngjöfum býla heldur einnig í ráðgjöf. Lýsti nefndin yfir áhyggjum af því að þetta hlutverk félli niður við breytingar á skráningarferli. Starfshópurinn tók tillit til þessarar ábendingar og leggur til aukið hlutverk sérfræðinga Árnastofnunar á sviði nafnfræði í þessu samhengi. Einnig lýsti

nefndin yfir áhyggjum sínum af því að óheppileg nöfn næðu að festast í sessi ef sérfræðingar koma of seint að nafnamálum og gæði nafnastarfsins minnki. Starfshópurinn telur að skýrar verklagsreglur handa sveitarfélögum og áhersla á ráðgefandi hlutverk Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum ættu að koma í veg fyrir það. Nefndin tók enn fremur undir þau sjónarmið starfshópsins að útvíkka þyrfti verksvið örnefnanefndar þannig að það nái einnig til annarra staðfanga en bæjarnafna lögbýla. Varðandi áhyggjur nefndarinnar af breytingum á fornum bæjarnöfnum telur starfshópurinn að girt sé fyrir þær með því ákvæði laganna að örnefnanefnd geti tekið upp mál að eigin frumkvæði.

Málfríður Kristiansen, fulltrúi Skipulagsstofnunar ríkisins, kom á fund starfshópsins 12. október. Guðjón Bragason og Magnús Karel Hannesson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga komu á fund 31. október. Sama dag hittu Ragnheiður H. Þórarinsdóttir, sérfræðingur hjá menntamálaráðuneyti, starfshópin til að fara yfir stöðuna. Steinunn Elva Gunnarsdóttir, sérfræðingur hjá Landmælingum Íslands kom á fund 2. nóvember. Starfshópurinn fór einnig í vettvangsheimsókn til Landmælinga Íslands á Akranesi og átti þar mjög gagnlegan fund með Magnúsi Guðmundssyni forstjóra, Gunnari H. Kristinssyni og Rannveigu L. Benediktsdóttur. Fékk starfshópurinn greinargóða kynningu á starfsemi Landmælinga Íslands á þeim fundi.

Gunnar H. Kristinsson kom á fund starfshópsins þriðjudaginn 11. desember þar sem farið var yfir frumvarpsdrögin. Hann kom með nokkrar góðar ábendingar sem tillit hefur verið tekið til, m.a. um málsmeðferð þegar gefa þarf nýju náttúruyfyrirbæri nafn.

Einnig var leitað álits hjá sérfræðingi Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum, Hallgrími J. Ámundasyni, á lokagerð frumvarpsins.

Þar sem einn nefndarmaður í örnefnanefnd, Danfríður Skarphéðinsdóttir, er fulltrúi umhverfis- og auðlindaráðuneytis í nefndinni, var litið svo á að hún gætti sjónarmiða þess með þátttöku sinni í umfjöllun örnefnanefndar. Allir þessir fundir voru mjög gagnlegir.

V. Mat á áhrifum.

Örnefni eru hluti af menningarminjum íslensku þjóðarinnar og hafa mörg hver varðveist frá fyrstu tíð búsetu í landinu. Í frumvarpinu er kveðið á um mikilvægar breytingar sem miða fyrst og fremst að því að stuðla að verndun þessara minja og að þeim verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Unnið hefur verið markvisst í hundrað ár við að safna örnefnum og rannsaka þau hér á landi og örnefni hafa jafn lengi verið talin meðal styrkustu stöða menningararfsins og íslenskrar þjóðarvitundar. Viðhald menningararfða af þessu tagi er af Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna (e. UNESCO) talið vera mikilvæg drifjöður menningarlegrar fjölbreytni. Jafnframt er hætta á að alþjóðavæðing og ýmis félagsleg umbrot í nútímanum verði til þess að menningararfðir glatist. Verði frumvarpið að lögum mun það stuðla að því að hefðbundin örnefni verði varðveitt eftir því sem framast er unnt og að ný örnefni verði ekki innleidd þar sem arfbundin nöfn eru til staðar. Frumvarpið stuðlar jafnframt að því að nafngiftahefðir séu í heiðri hafðar við myndun nýrra örnefna og þau séu í samræmi við íslenska málfræði og málvenju. Þá liggja tiltekin öryggissjónarmið að baki frumvarpinu. Stefnt er að því að skýra og samræma stjórnsýslu við skráningu örnefna svo að nafngiftir endurspegli sem best raunveruleikann hverju sinni, þannig að endanleg nafngift komist á sem fyrst í ferlinu. Þá er ákvörðunarvaldið flutt nær almenningi með því að færa ábyrgð á nafngiftum og skráningu þeirra til sveitarfélaga í samræmi við nútímalegri stjórnunarhætti.

Ákveðin hætta er á að alþjóðavæðing á sviði upplýsingatækni í nútímanum verði til þess að menningararfðir glatist. Dæmi um þetta er miðlun og framsetning landfræðilegra upplýsinga um Ísland á vefkortum fyrirtækja og samtaka (t.d. *Samsýnar ehf.*, *Google maps*, *OpenStreetMap*), þar sem íslensk örnefni liggja ekki endilega til grundvallar. Opinn og

aðgengilegur örnefnagrunnur stuðlar að samræmi upplýsinga og þar með auknu öryggi notenda, sem byggja staðarvitund sína í auknum mæli á verkfærum líkt og snjallsímum eða fistölvum með innbyggðri staðsetningartækni (t.a.m. GPS).

Með lögfestingu frumvarpsins er ætlunin að stuðla að þekkingu almennings á örnefnum og því að notkun þeirra verði almenn. Með það að markmiði er ráðgert að innihald örnefnagrunnsins verði aðgengilegt sem opin gögn og án gjaldtöku.

Hér er því talið, með vísan til framangreinds, að talsverður ávinningur verði fyrir almenning af lögleiðingu frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum frumvarpsins, er eitt meginmarkmið þess að stuðla að verndun örnefna og nafngiftarhefða sem er hluti af menningarminjum íslensku þjóðarinnar og að þeim verði viðhaldið handa komandi kynslóðum. Viðhald menningararfæða af þessu tagi er af Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna (e. UNESCO) talið vera mikilvæg driffjöður menningarlegrar fjölbreytni. Varðveisla örnefna helst líka í hendur við varðveislu náttúruarfleifðar.

Þá er það markmið frumvarpsins að ný örnefni séu í samræmi við íslenska málfræði og íslenska málvenju til að stuðla að því að ritháttur þeirra sé í samræmi við stafsetningu almenns máls og að þau séu auðrituð hverjum manni.

Jafnframt að ný örnefni séu í samræmi við staðhætti og örnefnahefð á viðkomandi svæði, og auðvelt sé að nota þau, til þess að tryggja notagildi örnefna í almennum samræðum og hvers kyns þjónustu. Einnig til þess að sama nafn komi ekki fyrir innan hverfis, þ.e. hrepps eða sambærilegrar einingar í dreifbýli, og bæjar- eða þéttbýlissvæðis. Sama er að segja um svo keimlík nöfn að hætta geti verið á ruglingi. Dæmi um óheppilega keimlík götunöfn eru t.d. Brattakinn og Bjartakinn, og Lyngháls í Reykjavík og Lyngás í Garðabæ. Enn fremur er markmið frumvarpsins að skýra og samræma stjórnsýslu við skráningu götu- og bæjarnafna svo að nafn endurspegli sem best raunveruleikann hverju sinni, þ.e. að ferli nafngifta sé opið, gagnsætt og skilvirkt. Af þessu leiðir að auðvelt verður að nota örnefni til staðarvísunar, svo sem í öryggisskyni.

Um 2. gr.

Greinin er nýmæli. Hér er að finna skilgreiningar á þeim hugtökum sem hafa sérstaka þýðingu fyrir ákvæði frumvarpsins.

Hugtakið *staðfang* (e. access address) er nýmæli og skilgreint sem lýsandi og rúmfræðilegar upplýsingar um staðsetningu, aðkomu mannvirkis, hluta mannvirkis, lóðar, áfangastaðar o.fl. Það hefur upplýsingar um nafn, númer og hnit. Lýsandi upplýsingar eru t.a.m. póstnúmer, götuheiti og húsnummer en rúmfræðilegar upplýsingar geyma hnit staðfangs í samræmdu landshnitakerfi. Þá er staðfang tegund örnefnis. Staðföng eru til þess fallin að auðvelda öflun upplýsinga, svo sem um staðsetningu fólks, landeigna, mannvirkja og svæða með því að tengja saman upplýsingar af ólíkum toga í landupplýsingakerfi. Þau nýtast þannig öllum almenningi með beinum hætti og einnig í samskiptum við hinar ýmsu stofnanir og fyrirtæki, t.d. neyðarþjónustu, rannsóknaraðila, veitufyrirtæki og skráningaraðila.

Hugtakið *örnefni* er skilgreint sem nafn, orð eða orðasamband, á landfræðilegum punkti, línu eða svæði sem hægt er að setja á landakort og vísar til eins ákveðins staðar innan ákveðins samfélags; lands, héraðs, sveitabæjar, þéttbýlisstaðar, húss, götu, torgs, vegar, fjalls, dals, stöðuvatns, fjarðar, hafsvæðis, skers, miðs o.s.frv. Örnefni er hluti af íslenskum menningarminjum. Ákvæðið á sér samsvörun í 2. gr. laga um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006.

Hugtakið *örnefnagrunnur* er skilgreint sem miðlægur gagnagrunnur sem inniheldur örnefni og gögn tengd þeim ásamt viðmóti til þess að sækja gögn úr grunninum. Nánar er fjallað um örnefnagrunninn í skýringum við 9. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um að ráðherra fari með yfirstjórn verndunar örnefna í landinu eins og annarra menningarminja.

Um 4. gr.

Í greininni er kveðið á um skipun og hlutverk örnefnanefndar. Í 1. mgr. er tekið fram að ráðherra skipi nefndina til fjögurra ára í senn. Lagt er til að nefndin verði þannig skipuð að ráðherra umhverfismála og ráðherra sveitarstjórnarmála tilnefni einn fulltrúa hvor. Ráðherra skipi tvo fulltrúa án tilnefningar og er mælt fyrir um að annar þeirra verði formaður nefndarinnar en varaformaður verði skipaður úr hópi nefndarmanna. Varamenn verði skipaðir með sama hætti. Einnig er lagt til að tímatakmörk verði á setu aðalmanna í nefndinni og er það í samræmi við það sem almennt gildir nú um stjórnir og nefndir á verksviði mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Sú nýbreytni er jafnframt lögð til að nefndarmenn skuli hafa sérþekkingu á *íslensku máli*, sem er nýmæli, sem og örnefnum og staðfræði. Af þessu leiðir að ekki er lengur mælt fyrir um setu áheyrnarfulltrúa Íslenskrar málnefndar í nefndinni. Ákvæðið um að nefndarmenn skuli hafa sérþekkingu á tilteknum sviðum felur í sér að a.m.k. einn fulltrúi hvers sviðs sé í nefndinni.

Í 2. mgr. er nánar kveðið á um hlutverk nefndarinnar. Þá er mælt fyrir um að örnefnanefnd geti einnig sinnt öðrum verkefnum sem henni kunna að vera falin samkvæmt öðrum lögum. Í ákvæðinu er lagt til að nefndin úrskurði um örnefni til birtingar í opinberum örnefnagrunni hafi risið ágreiningur um það efni og honum skotið til nefndarinnar. Einnig að nefndin úrskurði um nýtt bæjarnafn, götunafn eða annað það nafn sem skráð er í staðfangaskrá. Í samræmi við gildandi reglur er lagt til að örnefnanefnd skuli veita umsögn um fyrirhugað nafn á nýjum þéttbýliskjarna innan sveitarfélags og jafnframt veita umsögn um nafn sveitarfélags. Þá er mælt fyrir um að örnefnanefnd úrskurði um breytingar á framangreindum atriðum, hafi risið um þær ágreiningur og honum skotið til nefndarinnar. Þá er lögð til sú nýbreytni að nefndin skuli hafa samskipti við erlenda aðila á sviði verndunar örnefna og nafngifta í samvinnu við Landmælingar Íslands. Þar má einkum nefna sérfræðinganefnd Sameinuðu þjóðanna um stöðlun örnefna (e. United Nations Group of Experts on Geographical Names (UNGEGN)), sem um árabíl hefur sinnt örnefnastarfi á heimsvísu. Starfsemin fer fram í 23 deildum og nær ein deildin yfir Norðurlönd (e. Norden Division), þar sem 8 lönd og málsvæði eiga sína fulltrúa. Aðild Íslands að þessari starfsemi hefur verið með óformlegum hætti þar sem hvergi er í lögum eða reglugerð minnst á hana og fjármunir hafa ekki verið ætlaðir til þátttöku í henni. Fulltrúar Norðurlandanna hafa verið landfræðingar eða kortagerðarmenn annars vegar og málfræðingar hins vegar sem fulltrúar viðkomandi landmælinga- og kortastofnana og nafnfræðistofnana. Æskilegt má telja að Ísland eigi fulltrúa á fundum og ráðstefnum á vegum UNGEGN, og má í því sambandi benda á að samvinna af þessu tagi er mikilvæg í sambandi við nafngjafir á hafsvæðum umhverfis landið. Það hlýtur að vera mikilvægt að Ísland taki þátt í ákvörðunum um alþjóðleg heiti á hafsvæðum sem koma Íslandi við.

Í 3. mgr. er lagt til að kostnaður af starfsemi örnefnanefndar skuli greiðast úr ríkissjóði. Þar er einkum átt við kostnað vegna fundarsetu, ferða og þess háttar.

Að lokum er í 4. mgr. lagt til að ráðherra skuli setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar, m.a. nánari ákvæði um starfsemi örnefnanefndar og undirbúningsferli ákvarðana hennar.

Um 5. gr.

Í greininni er kveðið á um almennar málsmeðferðarreglur sem örnefnanefnd er ætlað að starfa eftir. Í 1. mgr. koma fram þeir meginþættir sem lúta að upphafi máls hjá nefndinni. Jafnframt er lagt til að nefndinni sé heimilt að raða málum í forgangs röð. Á þessu stigi máls er alls óljóst um fjölda þeirra mála sem upp kunna að koma og því óhjákvæmilegt að heimilað sé að afgreiða þau í samræmi við ætlað mikilvægi þeirra. Rétt er að geta þess að hér er um að ræða undantekningarreglu sem ber að skýra þröngt. Þá er lagt til að nefndinni sé heimilt að taka mál upp að eigin frumkvæði. Á sviði stjórnsýsluréttar er það ekki vafalaust hvaða heimildir stjórnvald hefur til frumkvæðis af þessum toga sé ekki beinlínis kveðið á um það og þykir því ástæða til þess að taka af allan vafa í því sambandi.

Þá er ráðgert í 6. mgr. að málsaðild eigi landeigendur, sveitarfélög og aðrir skráningaraðilar. Með skráningaraðilum er t.d. átt við Landmælingar Íslands og Þjóðskrár Íslands. Um málsaðild fer hins vegar að öðru leyti að hætti stjórnsýslulaga.

Um 6. gr.

Í lögum þessum er gert ráð fyrir að sveitarstjórnir gefi nýjum sveitarfélögum nöfn að fenginni umsögn örnefnanefndar, eins og verið hefur samkvæmt gildandi lögum. Æskilegt er talið að sveitarfélag skýri frá þeim ástæðum sem ráðið hafa vali á hinu nýja nafni, lýsi staðháttum og örnefnahefð á svæðinu í tillögu sinni til örnefnanefndar, eftir því sem þörf gerist.

Um 7. gr.

Greinin er nýmæli. Ný náttúrufyribæri verða öðru hverju til í landinu eða á landgrunni, m.a. vegna þess að Ísland er eldfjallaland þar sem myndast eldfjöll, hraun, eyjar o.s.frv. Af þeim sökum er mikilvægt að ákvæði sé í lögum um hvernig standa skuli að nafngiftum slíkra fyribæra, gerist þess þörf.

Gert er ráð fyrir að sveitarfélög beri ábyrgð á nafngjöfum slíkra fyribæra innan sinna marka í samvinnu við Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum. Að öðrum kosti liggur frumkvæðið hjá ráðherra, til dæmis ef náttúrufyribærið er utan stjórnsýslumarka sveitarfélaga. Drekasvæðið og Surtsey eru dæmi um slík tilvik.

Um 8. gr.

Í greininni er lagt til að skerpt verði á ráðgefandi hlutverki Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum varðandi söfnun, skráningu og varðveislu örnefna og nýjar nafngiftir. Örnefnasafn hefur orðið til í heila öld, fyrst á vegum Hins íslenska fornleifafélags og síðan Þjóðminjasafns Íslands. Árið 1998 var sett á stofn Örnefnastofnun Íslands sem tók við safninu og verkefnum þess. Hún sameinaðist öðrum stofnunum á sviði íslenskra fræða undir nafninu Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum árið 2006. Örnefnasafnið og verkefni þess heyra nú undir nafnfræðisvið stofnunarinnar. Hlutverk stofnunarinnar er áfram söfnun og rannsóknir á örnefnum, ráðgjöf og miðlun. Í frumvarpinu er ætlunin að stofnunin ræki áfram þetta hlutverk og stuðli þannig m.a. að þekkingu almennings á örnefnum og almennri notkun þeirra.

Um 9. gr.

Ákveðin hættu er á að alþjóðavæðing á sviði upplýsingatækni í nútímanum verði til þess að menningararfdir glattist. Dæmi um þetta er miðlun og framsetning landfræðilegra upplýsinga um Ísland á vefkortum fyrirtækja og samtaka (t.d. *Samsýnar ehf.*, *Google maps*, *OpenStreetMap*), þar sem íslensk örnefni liggja ekki endilega til grundvallar. Í greininni er mælt fyrir um að Landmælingar Íslands skrái örnefni í örnefnagrunn í samráði við Stofnun

Árna Magnússonar í íslenskum fræðum. Gert er ráð fyrir að innihald örnefnagrunnsins verði aðgengilegt sem opin gögn og án gjaldtöku. Með því að tryggja að innihald gagnagrunnsins verði aðgengilegt sem opin gögn er ýmsum markmiðum náð. Íslensk örnefni munu birtast víðar og á fleiri miðlum en nú er og ýta þannig enn frekar undir notkun þeirra öllum til heilla. Ennfremur mun það stuðla að samræmi upplýsinga og þar með meira öryggi notenda, sem byggja staðarvitund sína í auknum mæli á verkfærum líkt og snjallsímum eða fistölvum með innbyggðri staðsetningartækni (t.a.m. GPS).

Í 3. mgr. er mælt fyrir um helstu atriði sem skrá þurfi í örnefnagrunn. Hins vegar er í 4. mgr. gert ráð fyrir að ráðherra skuli með reglugerð kveða nánar á um innihald, skráningu og tilhögun örnefnagrunns samkvæmt þessari grein.

Um 10. gr.

Í greininni er ákvæði um gildistöku laganna og að gildandi lög um bæjanöfn o.fl., nr. 35/1953, falli úr gildi. Áformað er að frumvarpið öðlist þegar gildi.

Um 11. gr.

Við undirbúning frumvarpsins var talið nauðsynlegt, m.a. til þess að markmiðum þess verði fyllilega náð fram, að gerðar verði breytingar á tilteknum lögum. Þær breytingar má einnig telja eðlilegar í ljósi þess að samræma þarf stjórnslu við skráningu örnefna þannig að ferli nafngifta sé opið, gagnsætt og skilvirkt.

Með breytingum á lögum um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006, er verið að leggja áherslu á skyldur Landmælinga Íslands sem skráningaraðila miðlægs örnefnagrunns. Í gildandi lögum er gert ráð fyrir að Landmælingar Íslands viðhaldi örnefnaþekju í mælikvarðanum 1:50.000 (IS 50V) í samráði við stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum, sem hluta af stafrænum kortaþekjum stofnunarinnar. Með breytingunni er skráning örnefna gerð að sérstökum gagnagrunni, óháðum mælikvarða, sem nýst getur í kortagerð sem og við rannsóknir á örnefnum.

Breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, snúa fyrst og fremst að því að skilgreina *staðfang* sem sjálfstætt skráningarandlag í stað þess að vera eigind fasteignaskráningar. Þó svo að heiti fasteigna hafi áður fyrr verið helsta auðkenni þeirra, eru þau sífellt minna notuð til auðkenningar innan stjórnslunnar. Í stað þeirra eru í dag notuð einkvæm fasteignanúmer á landsvísu. Fasteign getur því haft mörg staðföng, þ.e. mismunandi aðkomur sem allar hafa skilgreint nafn, t.a.m. ef um stóra eign er að ræða svo sem fjölbýlishús, iðjuver, verslunarmiðstöð, spítala og sumarhúsabyggð stéttarfélags. Með því að skilgreina staðfang á þennan veg opnar það fyrir fjölbreyttari notkun staðfanga, ekki bara í fasteignaskráningu, heldur í stjórnslunni allri, sbr. þjóðskrá og fyrirtækjaskrá. Enn fremur kemur það í veg fyrir margendurtekna söfnun sömu upplýsinga og misræmi því tengt. Ákvæðið tryggir að a.m.k. eitt staðfang sé skráð fyrir hverja fasteign sem birtingarmynd fasteignaheitis.

Breyting á lögum um lögheimili, nr. 21/1990, er til þess gerð að knýja á um að skráning einstaklinga til heimilis sé á staðfang. Þetta auðveldar skráningu einstaklinga, t.d. í íbúðir, og tryggir samræmi innan stjórnslunnar.

Breyting á jarðalögum, nr. 81/2004: Gert er ráð fyrir að 21. gr. laganna falli út þar sem ekki þarf lengur að leita leyfis örnefnanefndar fyrir nýjum nafngiftum.

Breyting á skipulagslögum, nr. 123/2010, gerir ráð fyrir að í stað „landskrár fasteigna“ í 47. gr. laganna komi hugtakið „fasteignaskrá“. Jafnframt er mælt fyrir um að gerð verði breyting á 2. mgr. 48. gr. laganna, þ.e. að allar afmarkaðar landareignir skuli hafa vísun í a.m.k. eitt staðfang í samræmi við 12. gr. laga um skráningu og mat fasteigna.